le protecteur du citoyen

1981
Treizième rapport annuel
Québec

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec
2e trimestre 1983

ISBN: 2-550-02969-0
ISSN: 0701-5984

RAPPORT ANNUEL 1981

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Éditeur officiel
Québec

Éditeur officiel
du Québec

Monsieur le Président
Assemblée nationale
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport des activités du Protecteur du citoyen pour l'année 1981.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Protecteur du citoyen

Yves Labonté

le 1er avril 1983

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE 3

Les interventions du Protecteur du citoyen en 1981

1- les cas soumis au Protecteur du citoyen 5
2- les demandes de renseignements 10
3- les demandes d'enquête rejetées 12
4- les demandes d'enquête agréées 16
5- les recommandations du Protecteur du citoyen 27
Conclusion: La synthèse des cas soumis au Protecteur du citoyen 32

DEUXIÈME PARTIE 39

Certaines caractéristiques des personnes qui se sont adressées au Protecteur du citoyen en 1981

1- le sexe 41
2- la langue 41
3- le moyen utilisé pour entrer en communication 41
4- les intermédiaires auxquels on a eu recours 42
5- la région administrative 42

TROISIÈME PARTIE 49

Quelques données relatives au fonctionnement du bureau du Protecteur du citoyen en 1981

1- les membres du bureau du Protecteur du citoyen 51

2- les ressources budgétaires du Protecteur du citoyen 53

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Répartition des cas selon leur nature, année 1981.

Tableau 2 Répartition des cas en demandes de renseignements, demandes d'enquête agréées et rejetées, de 1976 à 1981.

Tableau 3 Répartition des demandes de renseignements selon les secteurs concernés, année 1981.

Tableau 4 Répartition des demandes d'enquête rejetées selon le motif de rejet, année 1981.

Tableau 5 Répartition des demandes d'enquête agréées jugées fondées, année 1981.

Tableau 6 Répartition des demandes d'enquête agréées selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1981.

Tableau 7 Répartition des décisions du Protecteur du citoyen selon l'organisme du gouvernement impliqué, année 1981.

Tableau 8 Répartition des cas en fonction de leur nature, du travail effectué, de la décision prise et du résultat obtenu, année 1981.

Tableau 9 Répartition des cas selon le temps écoulé entre l'ouverture et la fermeture du dossier, année 1981.

Tableau 10 Répartition des cas selon le sexe, la langue, le moyen de communication et le recours à des intermédiaires, année 1981.

Tableau 11 Répartition des cas selon la région administrative d'origine en regard de la population de chacune, année 1981.

Illustration 1 Cas soumis au Protecteur du citoyen par année civile, de 1969 à 1981.

Illustration 2 Cas soumis au Protecteur du citoyen selon la région administrative d'origine, année 1981.

INTRODUCTION

Ce rapport revêt un caractère tout à fait particulier. On ne doit pas y voir l'esquisse des rapports annuels que j'aurai à produire subséquemment au cours de mon mandat. Il s'agit en effet d'un rapport qu'on pourrait qualifier de «transition». En poste depuis le premier mai 1982, j'ai hérité de la préparation du rapport pour l'année 1981, qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, mon prédécesseur, Me Luce Patenaude, n'a pu mener à terme. C'est pourquoi je deviens l'auteur d'un rapport qui couvre les activités qui se sont déployées sous son autorité. On ne s'étonnera donc pas d'y trouver tout juste ce qu'il faut (et un peu plus) pour satisfaire aux strictes exigences de la loi. En raison de ces circonstances, on aura également l'indulgence d'accueillir sans trop de sévérité ce rapport qui se présente avec un an de retard.

Je n'ai pas cru nécessaire de relater les cas les plus significatifs survenus au cours de l'année 1981. Au début et jusqu'à ces dernières années, cet effort de relation s'imposait peut-être pour donner une idée du genre de problèmes que nous traitons. Aujourd'hui, l'objectif poursuivi paraît avoir été atteint si bien qu'il n'est plus nécessaire de s'astreindre à un travail aussi exigeant. De plus, le nombre des enquêtes ayant considérablement augmenté ces derniers temps, l'occasion a paru bonne de rompre avec la tradition et d'opérer une scission entre le rapport annuel et la relation des cas les plus significatifs soumis au cours de l'année.

Que les chercheurs, cependant, et tous ceux qui s'intéressent à l'évolution du droit administratif se rassurent. Je prévois réaliser, en 1983, un recueil des recommandations du Protecteur du citoyen. Je le ferai suivant un rythme de travail et de réflexion qui ne devrait pas m'empêcher de déposer, «au plus tard le 31 mars de chaque année» à l'Assemblée nationale du Québec, un rapport de mes activités et de mes recommandations pour l'année civile précédente.

En terminant qu'on me permettre un dernier mot pour rendre hommage à mon prédécesseur, Me Luce Patenaude, dont la compétence reconnue et l'ardeur au travail ont contribué à maintenir et à consolider la réputation d'efficacité et d'intégrité du bureau du Protecteur du citoyen, cela tant auprès des membres de la Fonction publique que de la population en général.

Pendant les années où elle occupa le poste de Protecteur du citoyen, Me Patenaude n'a jamais compté son temps et a toujours apporté à tous les problèmes qui lui étaient posés la plus grande attention. Extrêmement sensible à toutes les misères humaines et dotée d'un sens aigu de la justice, elle a mis tout son savoir et tout son coeur au service de ceux qu'elle appelait avec sympathie «mes plaignants». Le sérieux des recherches juridiques auxquelles elle s'est astreinte pour dégager certaines notions de droit lui gagna le respect de tous les ministères et organismes sur lesquels sa juridiction s'est exercée. Ce respect a rejailli sur l'ensemble du bureau et ce n'est pas un mince défi pour le successeur de tenter de le conserver. Au nom de toute la société québécoise et en particulier au nom de ceux qui ont eu le plaisir de travailler avec elle et en nom nom personnel, je me plais à lui rendre un témoignage ému de reconnaissance dans ce rapport dont le mérite du contenu lui revient entièrement.

On trouvera, en première partie, les interventions et les recommandations du Protecteur du citoyen pour l'année 1981. En deuxième partie, on notera les caractéristiques des personnes qui se sont adressées au Protecteur du citoyen en 1981. En troisième et dernière partie, on y lira quelques données administratives relativement au fonctionnement du bureau du Protecteur du citoyen en 1981.

Les interventions du Protecteur du citoyen en 1981

Les statistiques 1981 permettent de répondre aux questions suivantes:

1- Combien de cas ont été soumis au Protecteur du citoyen en 1981?

2- De ces cas, combien furent des demandes réelles d'enquête et combien de simples demandes de renseignements?

3- Combien de demandes d'enquête n'ont pas été agréées?

4- Combien de demandes d'enquête ont été agréées? Ces demandes d'enquête étaient-elles fondées?

Quels organismes ont été impliqués?

5- Quelle a été l'action du Protecteur du citoyen à la suite des demandes d'enquête jugées fondées?

Ses recommandations ont-elles été suivies?

En conclusion de cette première partie, on lira une synthèse des cas soumis au Protecteur du citoyen en 1981.

QUESTION 1
LES CAS SOUMIS AU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1981

Les cas soumis à l'attention du Protecteur du citoyen se divisent en deux grandes catégories: les demandes de renseignements et les demandes d'enquête. Lorsqu'on entre en communication avec le Protecteur du citoyen pour s'informer et obtenir une donnée particulière, il y a simple demande de renseignements. Lorsqu'on demande son intervention et son assistance, il y a demande d'enquête.

Les demandes d'enquête peuvent être agréées ou non. Certaines demandes d'enquête ne peuvent être agréées parce que, de toute évidence ou après examen, elles ne sont pas de la compétence du Protecteur du citoyen. En 1981, on relève 682 demandes de renseignements et 7 503 demandes d'enquête dont 3 304 furent agréées (tableau 1, page 7).

C'est la troisième fois depuis 1969, pour des raisons qui nous échappent, que le volume des cas soumis a diminué par rapport à celui de l'année précédente: 9 717 en 1980 et 8 185 en 1981 (illustration 1, page 8). Des signes non équivoques cependant nous permettent de prévoir que la tendance à la hausse sera rétablie en 1982. En général donc, depuis 1969 le nombre des citoyens qui ont fait appel au Protecteur du citoyen n'a cessé de croître: de l'ordre de 5 000 de 1969 à 1976, de 7 000 de 1977 à 1979 et de 9 000 en 1980.

Un peu plus du tiers des demandes d'enquête ont été agréées en 1981, ce qui est conforme à la proportion généralement observée depuis 1976. Une exception apparaît en 1976. Elle est due à l'influence statistique des 1 419 demandes d'enquête reçues cette année-là relativement aux tests linguistiques prévus au chapitre V de la Loi sur la langue

officielle. Renversant la tendance habituelle, ce sont les deux tiers des demandes d'enquête qui ont été alors agréées, d'où la proportion totale des demandes agréées de 46% comparée à 40% pour les demandes rejetées.

TABLEAU 1

RÉPARTITION DES CAS SELON LEUR NATURE, ANNÉE 1981

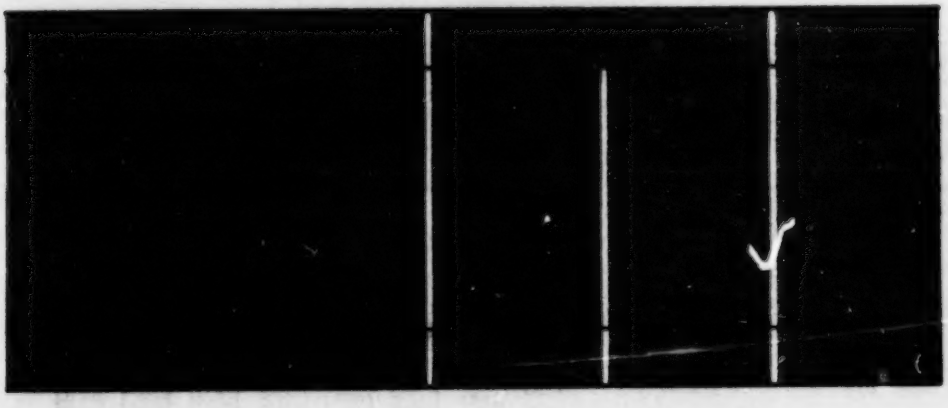
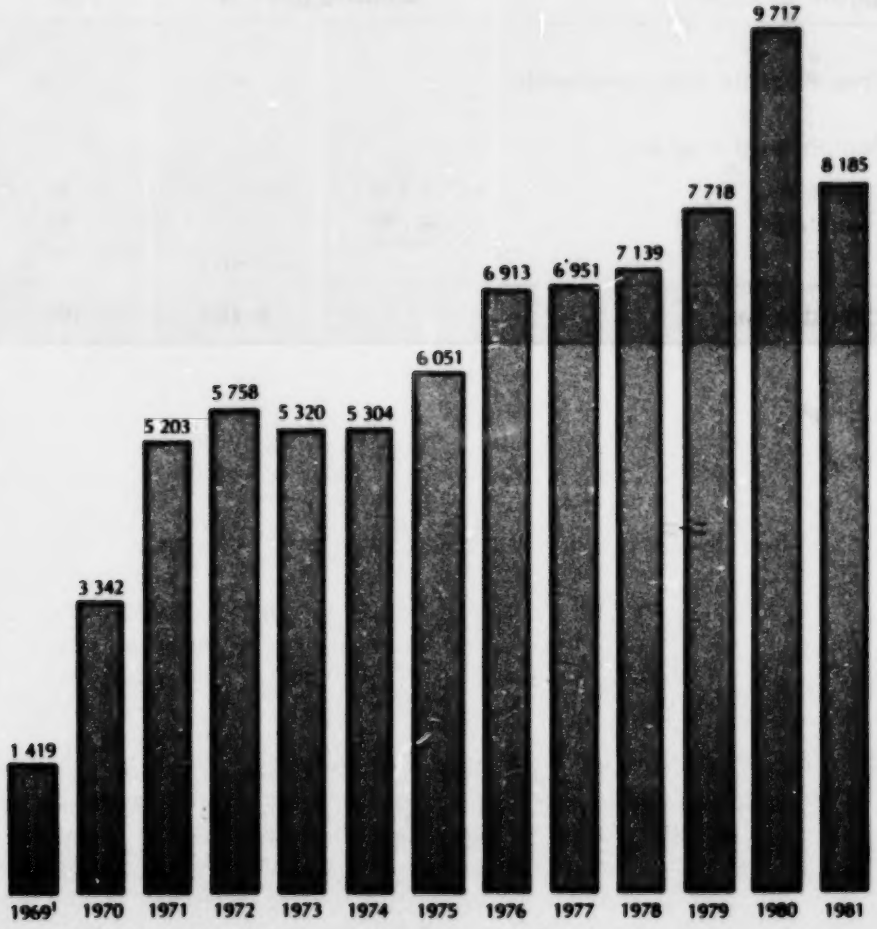


ILLUSTRATION 1

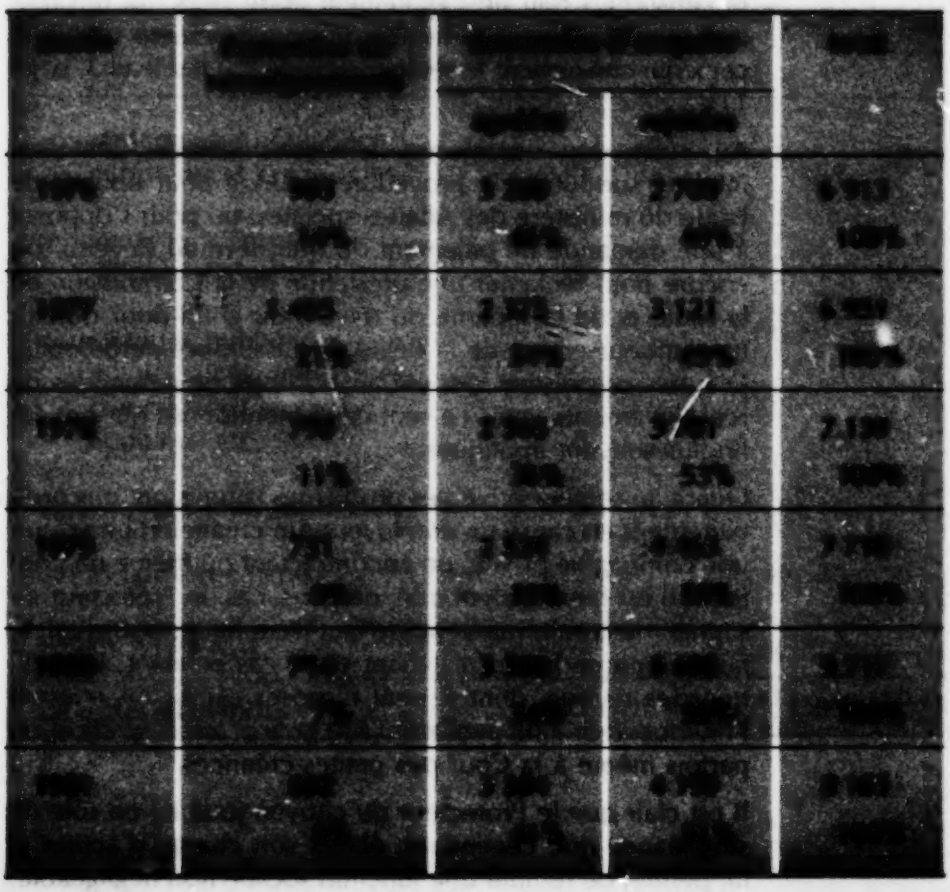
CAS SOUMIS AU PROTECTEUR DU CITOYEN PAR ANNÉE CIVILE, DE 1969 À 1981



(1) Période de (9) mois.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES CAS EN DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS, DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES ET REJETÉES, DE 1976 À 1981



QUESTION 2
LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS EN 1981

Il y a eu, en 1981, 682 demandes de renseignements (8%) et 7 503 demandes d'enquête (92%) (tableau 1, page 7). Les renseignements demandés au Protecteur du citoyen se répartissent à peu près également entre ceux qui ont trait aux ministères et organismes du gouvernement (49%) et ceux qui concernent le secteur privé (47%) (tableau 3, page 11).

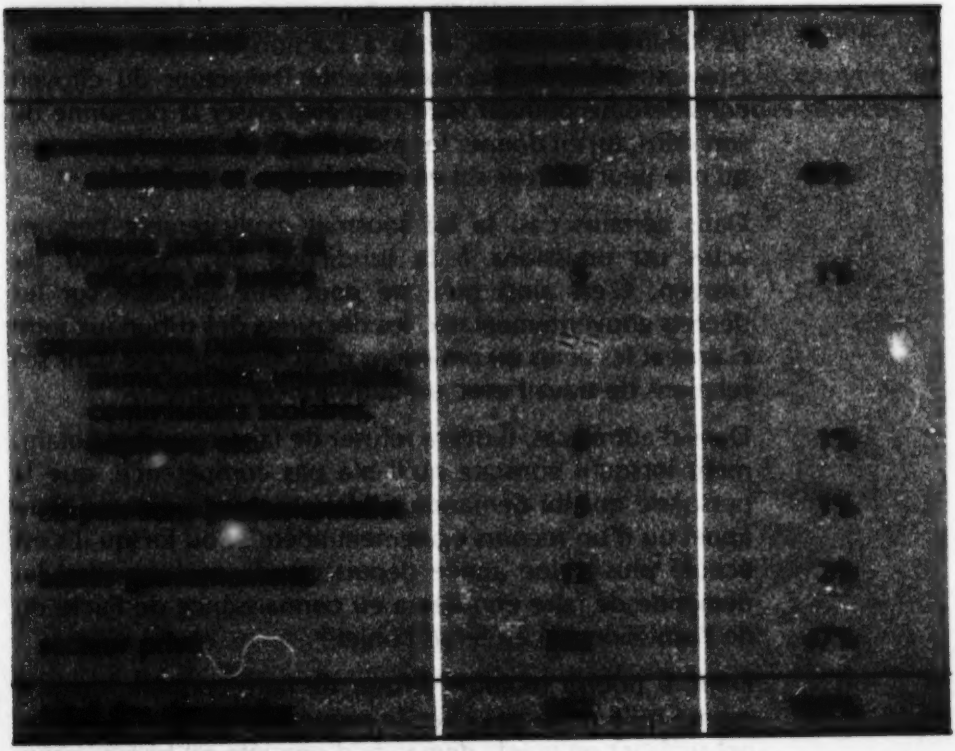
Au sujet des organismes gouvernementaux, on s'est informé surtout de la procédure à suivre pour obtenir de l'aide du ministère des Affaires sociales, ou pour s'opposer à une demande de paiement du ministère du Revenu, ou encore pour réclamer une prestation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, ou enfin pour obtenir un remboursement de la Régie de l'assurance-automobile. D'autres organismes ont été aussi l'objet de demandes de renseignements, mais ce sont ceux mentionnés qui ont été le plus souvent impliqués.

Quant au secteur privé, les problèmes soumis ont mis ordinairement en cause un employeur, un créancier, un voisin, une compagnie privée, un cocontractant ou même un conjoint. Il est bien évident que, dans ces cas, le Protecteur ne saurait intervenir, mais encore faut-il expliquer pourquoi, le faire comprendre au plaignant et, le cas échéant, lui indiquer les recours dont il peut disposer. Ainsi, on référera l'interlocuteur à un avocat ou à la police, à son syndicat ou parfois même à la Cour des petites créances.

Il est clair que le Protecteur du citoyen joue ici un rôle de suppléance qui, cependant, élargit son champ d'action et lui permet de remplir une fonction sociale non négligeable.

TABLEAU 3

RÉPARTITION DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SELON LE SECTEUR CONCERNÉ, ANNÉE 1981



QUESTION 3
LES DEMANDES D'ENQUÊTE REJETÉES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1981

Le Protecteur du citoyen a rejeté 4 199 demandes d'enquête en 1981 (tableau 4, page 14).

Rejeter une demande d'enquête, c'est rappeler au citoyen les limites que la loi pose à l'action du Protecteur du citoyen. C'est chaque fois que le Protecteur du citoyen considère ne pouvoir faire enquête, aviser la personne de son refus, lui en donner les motifs et lui indiquer les recours qu'elle peut exercer s'il en est[1].

Dans certains cas, la loi soustrait explicitement certains actes ou omissions à la juridiction du Protecteur du citoyen. C'est ainsi qu'il ne peut faire enquête sur les décrets gouvernementaux, les décisions des tribunaux judiciaires et les actes ou omissions d'un fonctionnaire dans ses relations de travail avec un autre fonctionnaire[2].

Dans d'autres cas, il devra refuser de faire enquête, notamment lorsqu'il constate qu'il n'a pas compétence, que la personne qui lui demande de faire enquête dispose d'un appel ou d'un recours également adéquat ou lorsqu'il s'est écoulé plus d'une année depuis que la personne qui lui demande de faire enquête a eu connaissance de l'acte ou de l'omission qui en ferait l'objet[3].

Enfin, il pourra toujours refuser de faire enquête lorsqu'il estime qu'il n'y a pas chez le requérant un intérêt personnel suffisant ou que la demande d'enquête est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi[4].

---

(1) La loi sur le Protecteur du citoyen, L. R. 1977, c. P-32, art. 19.
(2) La Loi sur le Protecteur du citoyen, idem, art. 16.
(3) La Loi sur le Protecteur du citoyen, L. R. 1977, c. P-32, art. 17.
(4) La Loi sur le Protecteur du citoyen, idem, art. 18.

Les demandes d'enquête rejetées se divisent donc logiquement en deux groupes:

a) celles qu'il faut écarter en raison d'un manque de juridiction, et

b) celles que le Protecteur du citoyen écarte en usant de la discrétion que lui reconnaît la loi.

Il faut également tenir compte d'un troisième groupe:

c) les demandes d'enquête retirées par le citoyen lui-même, que nous assimilons aux demandes rejetées.

TABLEAU 4

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE REJETÉES SELON LE MOTIF DE REJET, ANNÉE 1981

motif de rejet	nombre de rejets	%
a) **Manque de juridiction:**		
gouvernement fédéral	332	9%
conseil exécutif du Québec	2	—
organismes du gouvernement du Québec exclus	259	6%
relations de travail entre fonctionnaires	90	2%
fonction législative	42	1%
fonction judiciaire	211	5%
municipalités, universités, commissions scolaires, hôpitaux, etc.	625	16%
corporations professionnelles	185	4%
secteur privé	1 642	39%
recours adéquats disponibles	147	4%
prescription	50	1%
autres	12	—

TABLEAU 4 (suite)

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE REJETÉES SELON LE MOTIF DE REJET, ANNÉE 1981 (suite)

motif de rejet	nombre de rejets	%
b) Discrétion du Protecteur du citoyen:		
demandes frivoles ou de mauvaise foi	11	—
demandes prématurées	353	8%
intérêt personnel insuffisant	16	—
enquêtes inutiles	50	1%
autres	17	—
c) Demandes d'enquête retirées par le citoyen	155	4%
total des rejets	4 139	100%

QUESTION 4
LES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES EN 1981

Le Protecteur du citoyen agrée une demande d'enquête lorsqu'il a «raison de croire» que, suite aux représentations qui lui sont faites, la personne qui s'adresse à lui a été lésée par l'acte ou l'omission d'un fonctionnaire ou encore lorsque, s'agissant d'un organisme quasi-judiciaire, la procédure suivie est entachée d'une irrégularité à ce point grave que justice n'a pas ou ne pourra pas être rendue[1]. L'enquête vient alors confirmer ou infirmer les soupçons du Protecteur. Les demandes d'enquête sont alors fondées ou non fondées.

L'article 26 de la Loi sur le Protecteur du citoyen énumère les causes qui donnent lieu aux demandes fondées. Elles sont:

a) le fonctionnaire ne s'est pas conformé à la loi;

b) il a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;

c) il a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;

d) il a commis une erreur de droit ou de fait;

e) dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, il a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs non pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

On peut s'étonner du nombre relativement considérable des demandes estimées fondées pour le motif que le fonctionnaire aurait agi de façon déraisonnable, injuste, abusive

(1) La Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R. 1977, c. P-32, art. 13.

ou d'une manière discriminatoire (tableau 5, page 21). C'est qu'on a classé dans cette catégorie tous les délais qu'on a jugés excessifs: délais à donner suite à une demande, délais à inscrire une cause au rôle à la Commission des affaires sociales par exemple, délais à fixer une date pour l'audition à la Régie du logement par exemple, délais à rembourser de l'impôt payé en trop, etc. Ce sont ces délais excessifs qui encombrent cette catégorie (437). D'actes injustes, déraisonnables, abusifs ou discriminatoires au sens propre, on n'en relève que 38, soit moins de 10%.

Au chapitre des délais excessifs, c'est la Régie de l'assurance-automobile qui vient en tête (104 demandes jugées fondées pour ce motif) suivie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (96) et de la Régie du logement (32).

À la Régie de l'assurance-automobile, il faut sans doute attribuer à la restructuration interne de l'organisme le retard accumulé dans les divers dossiers qui lui furent présentés.

La Régie du logement a connu dans ses débuts, en 1980, une pénurie de régisseurs qu'il faut tenir pour largement responsable de l'encombrement des rôles et conséquemment des inévitables délais, plus particulièrement dans les grands centres. Pour tenter d'accélérer le rythme de fonctionnement, on a eu recours à des régisseurs temporaires, mais le nombre des causes en attente s'est quand même maintenu en moyenne à plus de 50 000. On est parvenu, il est vrai, au cours des derniers mois de 1981, à procéder beaucoup plus rapidement; on doit tout de même déplorer, quelles qu'en soient les raisons, les retards considérables dont les citoyens ont dû faire les frais.

À la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le problème est plus complexe. Qu'il s'agisse du traitement

d'une réclamation à la suite d'un accident de travail, ou du versement d'une indemnité pour incapacité totale temporaire ou partielle permanente ou de l'analyse d'une demande d'indemnisation conséquente à une maladie professionnelle ou de quelque autre demande, les délais que l'on met à statuer sont beaucoup trop longs dans une trop grande majorité de cas. Quand on songe que, souvent, dans ces cas, le citoyen, client de la Commission, ne dispose d'aucun autre revenu pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, ces retards deviennent absolument intolérables.

Il n'est pas facile de mettre le doigt sur la cause réelle de cette lenteur chronique. Parfois cela tient au personnel qui ne paraît pas toujours suffisamment expérimenté et qui tarde à résoudre les problèmes qui lui sont soumis. D'autres fois, on a vu des dossiers, compilés à l'insu de l'accidenté, se révéler incomplets et exiger de nouvelles démarches, d'autres ont été prématurément expédiés à la voûte ou mal classés. Certains rapports médicaux ont été insérés au dossier sans même avoir été soumis au bureau médical. Tout cela occasionne des délais qu'une gestion plus serrée pourrait éviter. Sur ces diverses causes, la Commission peut agir; on compte bien qu'elle le fera.

Par contre, il faut ajouter un certain nombre de facteurs hors du contrôle des gestionnaires de la Commission, qui viennent se conjuguer aux premiers pour ralentir encore davantage un processus déjà beaucoup trop long. Les médecins traitants tardent parfois à remettre leur rapport; souvent l'employeur s'oppose férocement à reconnaître le droit de la victime d'un accident de travail; le requérant lui-même ne collabore pas toujours comme il le devrait; dans certains cas, une enquête additionnelle s'impose, ou la preuve médicale est insuffisante et demande d'être complétée par d'autres examens ou expertises.

La conjugaison de tous ces facteurs alourdit considérablement le traitement administratif des cas soumis à la Commission et porte préjudice aux citoyens qui y font appel.

Mis à part les délais excessifs, ce sont les erreurs de droit ou de fait qui ont donné lieu au plus grand nombre de demandes d'enquête jugées fondées (303 demandes estimées fondées pour ce motif). Ces erreurs ont été commises principalement à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (131), au ministère du Revenu (39), à la Régie de l'assurance-automobile (31) et au ministère des Affaires sociales (26).

Enfin, sur les 140 demandes jugées fondées parce que le fonctionnaire avait commis une erreur de droit ou de fait, 30 reviennent à la Commission de la santé et de la sécurité du travail et 26 au ministère des Affaires sociales.

À la lumière de ces statistiques, on pourrait être tenté de juger très sévèrement la Commission de la santé et de la sécurité du travail ou même le ministère des Affaires sociales. Tout en insistant pour que de sérieuses améliorations soient apportées, on doit quand même, pour être juste, admettre que ces organismes sont appelés, chaque année, à rendre des milliers de décisions administratives et que, somme toute, la proportion des cas où le citoyen se trouve lésé reste relativement minime.

Le tableau 6 (pages 22 à 26) donne la liste des unités administratives du gouvernement dont les noms figurent dans les dossiers du Protecteur du citoyen pour l'année 1981. On y relève: vingt-trois (23) ministères, quatre (4) bureaux, un (1) comité, treize (13) commissions, deux (2) conseils, sept (7) offices, sept (7) régies, une (1) société et deux (2) tribunaux quasi-judiciaires.

Encore ici, pour ce qui est du nombre des enquêtes agréées, c'est la Commission de la santé et de la sécurité du travail qui arrive en tête de liste (633), suivie du ministère

du Revenu (510), de la Régie de l'assurance-automobile (478) et du ministère des Affaires sociales (424).

Ces quatre organismes comptent pour les deux tiers des demandes d'enquête agréées par le Protecteur du citoyen. À la Commission de la santé et de la sécurité du travail 41% (264) des 633 demandes agréées furent jugées fondées, à la Régie de l'assurance-automobile 39% (187/478), au ministère du Revenu 31% (160/510) et 20% (86/424) au ministère des Affaires sociales.

TABLEAU 5

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES JUGÉES FONDÉES, ANNÉE 1981

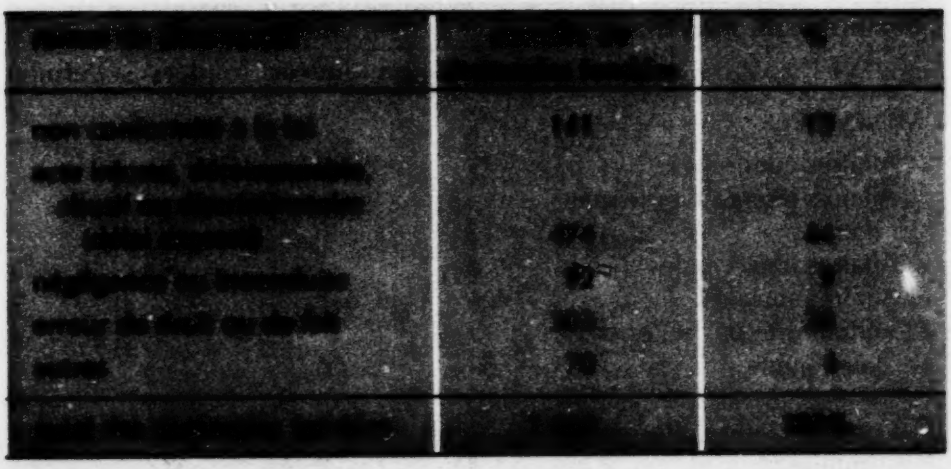


TABLEAU 6

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981

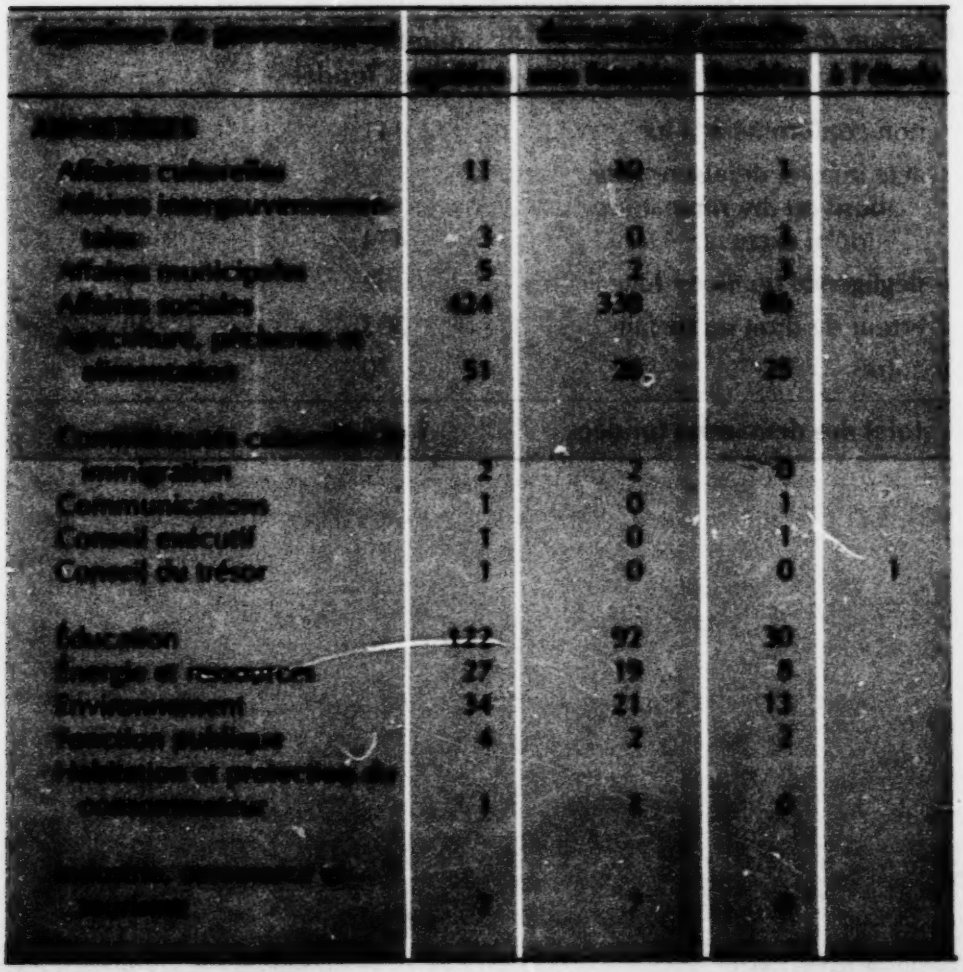


TABLEAU 6 (suite)

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

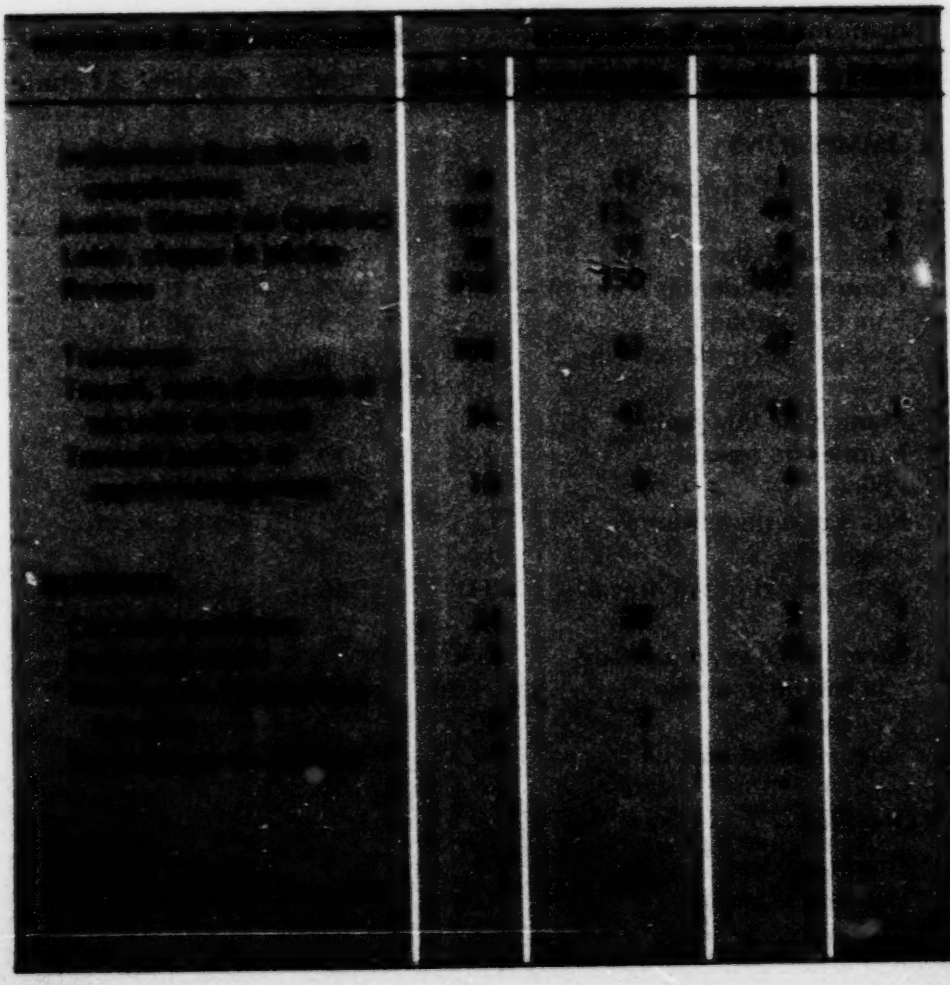


TABLEAU 6 (suite)

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

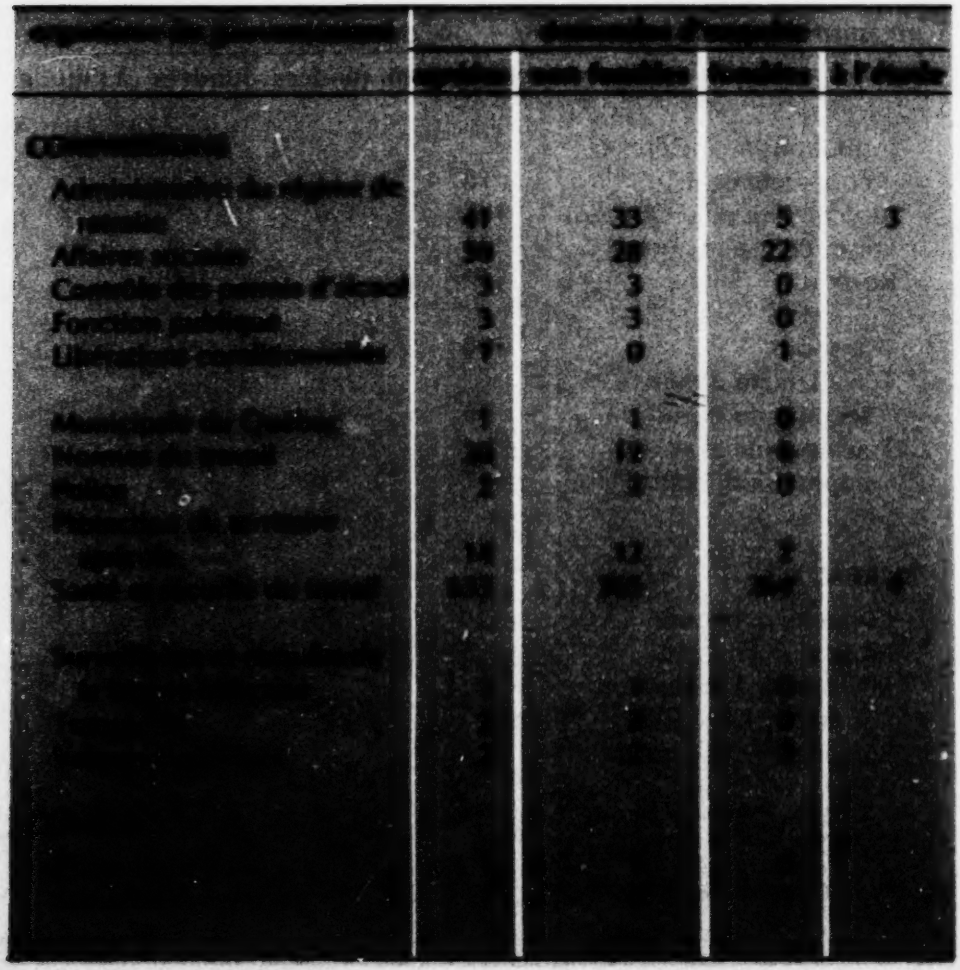


TABLEAU 6 (suite)

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

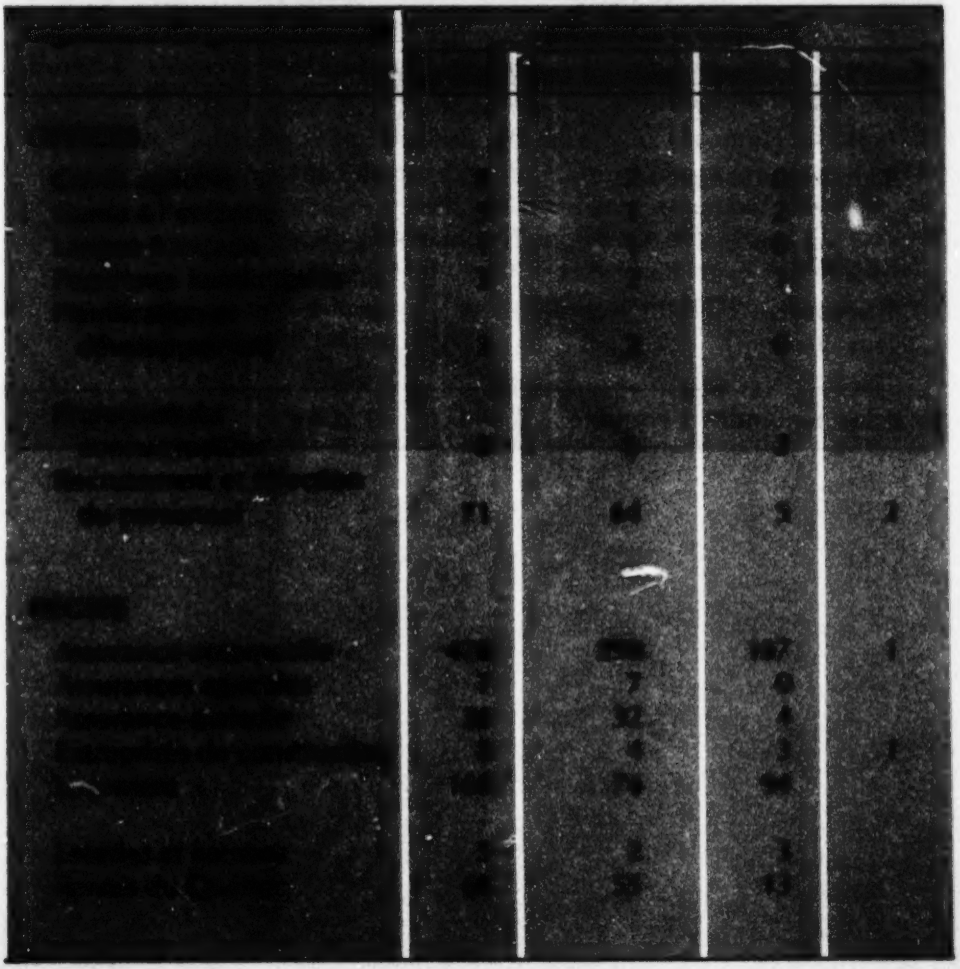
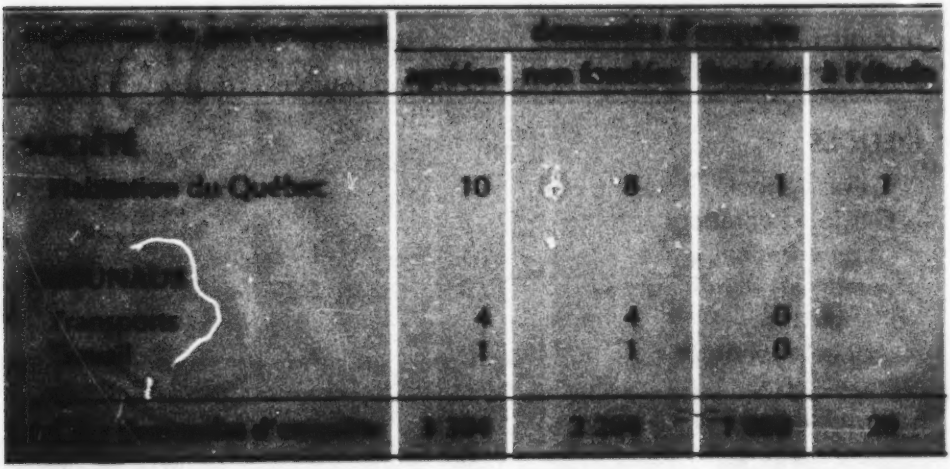


TABLEAU 6 (suite)

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ENQUÊTE AGRÉÉES SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)



QUESTION 5
LES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Là où généralement une demande d'enquête a été jugée fondée, le Protecteur du citoyen a fait une recommandation et la situation a été corrigée. On compte 619 de ces recommandations dont 2 étaient encore à l'étude à la fin de l'année (tableau 7, pages 28 à 31).

Il s'est cependant trouvé des situations où, bien que la demande d'enquête ait été jugée fondée, le Protecteur du citoyen s'est abstenu de faire une recommandation. On compte 461 de ces situations: dans 155 cas, la correction était tout simplement impossible parce que, par exemple, au moment de la demande d'enquête le délai était déjà excessif et dans 306 cas la situation était ou bien en voie de correction ou déjà corrigée au moment où le Protecteur du citoyen se proposait d'intervenir.

TABLEAU 7

RÉPARTITION DES DÉCISIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981

organisme du gouvernement	décisions du Protecteur du citoyen			
	aucune recommandation		recommandations	
	correction impossible	correction avant ou pendant l'enquête	suivies	à l'étude par l'organisme
MINISTÈRES				
Affaires culturelles	—	—	1	—
Affaires intergouvernementales	—	—	3	
Affaires municipales	—	—	1	
Affaires sociales	4	16	66	
Agriculture, pêcheries et alimentation	9	7	9	
Communications	—	1	—	
Conseil exécutif	—	1	—	
Éducation	—	6	24	
Énergie et ressources	1	3	4	
Environnement	5	3	4	
Fonction publique	2	—	—	
Institutions financières et coopératives	—	—	1	

TABLEAU 7 (suite)

RÉPARTITION DES DÉCISIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

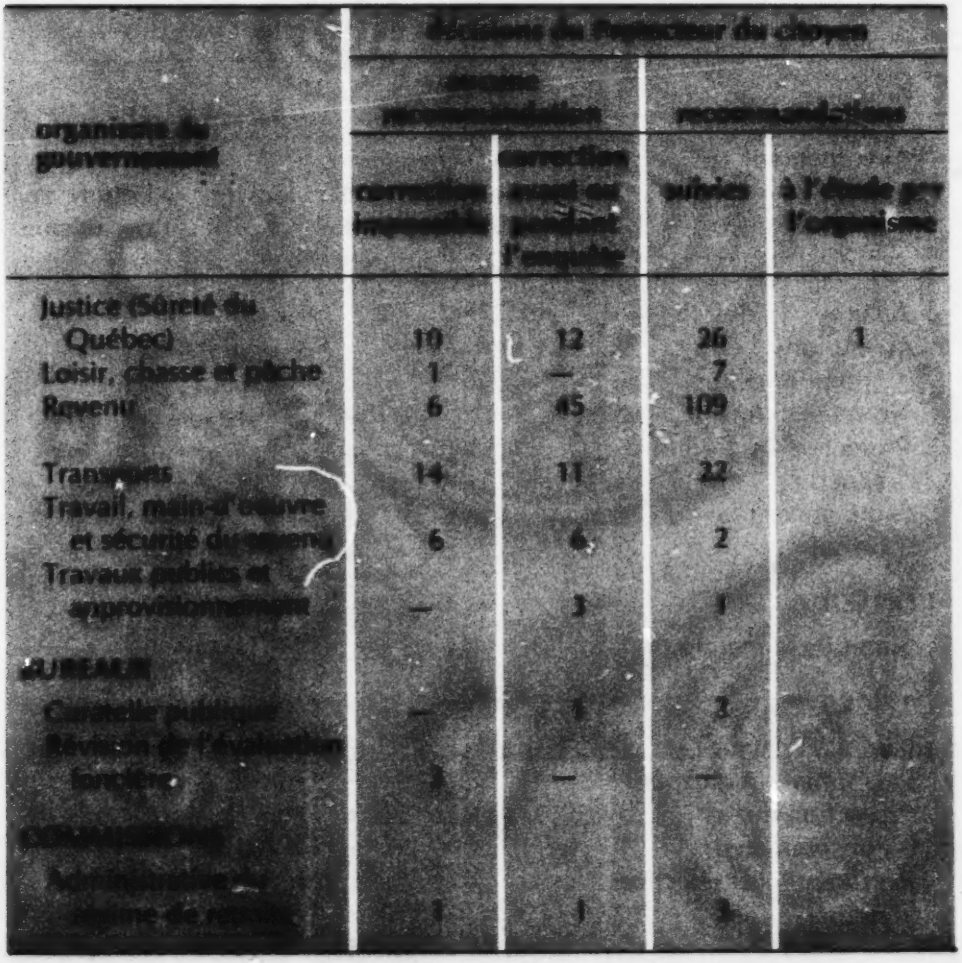


TABLEAU 7 (suite)

RÉPARTITION DES DÉCISIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

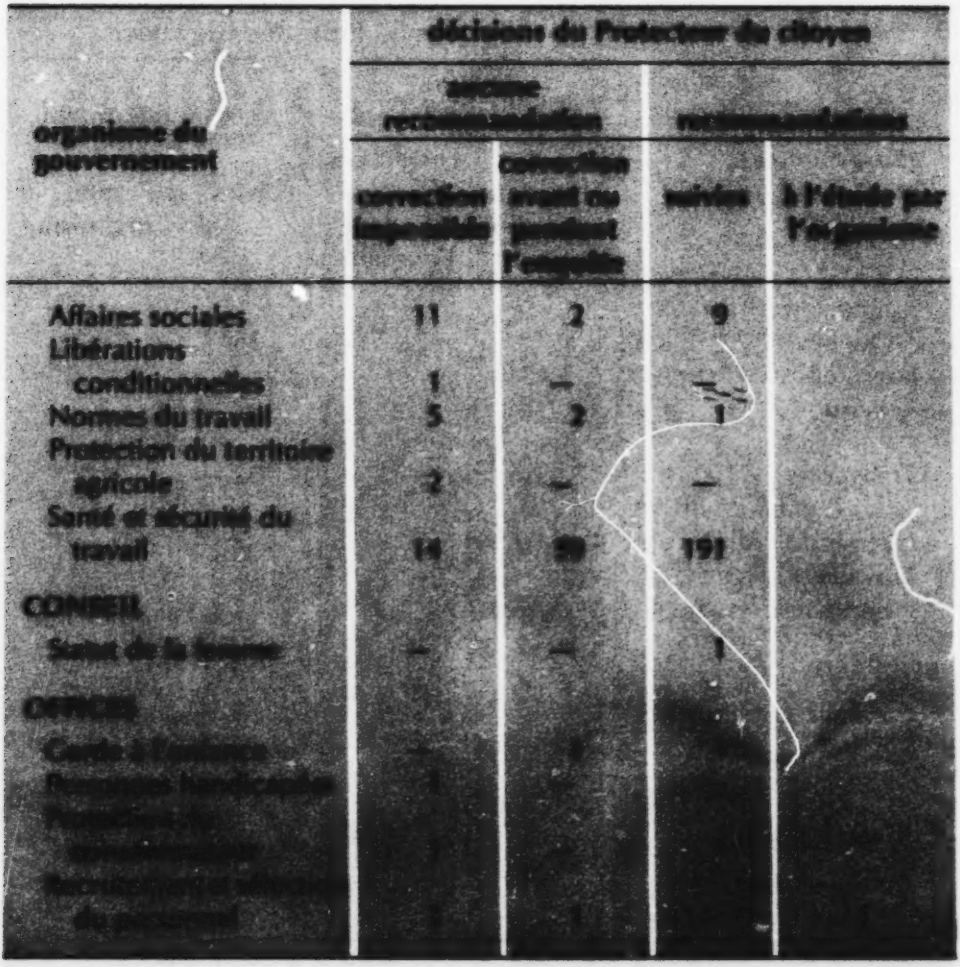


TABLEAU 7 (suite)

RÉPARTITION DES DÉCISIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON L'ORGANISME DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉ, ANNÉE 1981 (suite)

Organisme du gouvernement	Décisions du Protecteur du citoyen			
	Plainte non recommandée		Plainte recommandée	
	Conclusion erronée ou mal fondée	Conclusion avant ou pendant l'enquête	suivie	à l'étude par l'organisme
RÉGIES				
Assurance-automobile	12	65	110	
Assurance-maladie	—	—	4	
Entreprises de construction	3	—	—	
Logement	38	54	2	
Loisirs et chasse	11	—	7	
Permis de conduire	—	5	8	
SOCIÉTÉ				
Protection du consommateur	1	—	—	
Total partiel	65	124	131	1

CONCLUSION
LA SYNTHÈSE DES CAS SOUMIS AU PROTECTEUR DU CITOYEN, ANNÉE 1981

Le tableau 8 (pages 35 et 36) reprend les statistiques générales des cas soumis au Protecteur du citoyen en 1981, et le tableau 9 (page 37) précise la période de traitement de ces dossiers, c'est-à-dire le temps écoulé entre l'ouverture et la fermeture du dossier.

Sur les 3 284 enquêtes effectuées par le Protecteur du citoyen, 2 204 ont été jugées non fondées et 1 078 fondées; 2 sont encore à l'étude. Les articles 23 à 29 de la loi distinguent plusieurs étapes dans le processus de traitement d'une plainte et la pratique a même requis d'en ajouter d'autres.

Dans son premier rapport annuel[1], Me Louis Marceau avait distingué les trois étapes suivantes: l'établissement des faits, la délibération, la fermeture de l'enquête et du dossier. Cette distinction est encore valable.

Première étape: l'établissement des faits

Le caractère inquisitoire de la procédure d'enquête du Protecteur du citoyen est connu. «Il n'est pas dans la même situation qu'un juge qui préside une cour d'enquête et ne peut s'attendre à ce que le plaignant lui fournisse la preuve de tous les faits pertinents à sa demande. Il faut bien qu'au départ il sache ce sur quoi porte la plainte et puisse se rendre compte de son sérieux, mais l'établissement des faits à partir desquels il conclura relève de sa responsabilité. Il ne faut pas oublier non plus qu'il doit se prononcer seulement sur la valeur ou le bien-fondé d'un acte administratif, eu égard à la règle sur laquelle il se fondait et aux circonstances dans lesquelles il a été accompli»[2]. Le Protecteur du citoyen doit donc pouvoir

(1) Rapport annuel 1969, pages 66 et suivantes.

(2) Rapport annuel 1969, page 66.

s'enquérir des faits directement, là où il est possible de les reconstituer de première main, c'est-à-dire en consultant les dossiers et en interrogeant les fonctionnaires en cause, quelle que soit leur situation dans l'organigramme d'un service.

Deuxième étape: la délibération sur les constatations faites.

À maintes reprises, l'étude d'une plainte exige un dialogue avec les responsables des services concernés afin de vérifier ou d'éprouver une intuition ou une impression suscitée par l'analyse des faits. Ces échanges requièrent beaucoup de temps et causent parfois des retards, mais ils sont indispensables, car seuls ils permettent de concilier les exigences de l'équité et celles d'une administration efficace.

Troisième étape: la fermeture de l'enquête et du dossier

L'étape finale, celle de la conclusion, exige la mise en cause du chef du ministère ou de l'organisme intéressé et prend forcément un aspect plus formel. Il est évident qu'elle doit être conduite différemment selon que la plainte à ce moment paraît fondée ou non fondée.

Lorsque la plainte paraît fondée, l'article 25 exige que le chef du ministère ou de l'organisme en soit informé avant qu'une conclusion définitive, au sens de l'article 26, ne soit formulée. En pratique, dans la plupart des cas, le Protecteur du citoyen demande à être reçu afin de pouvoir reprendre la discussion du problème. Dans quelques cas plus simples, il expose par lettre ses conclusions, se déclarant prêt à en discuter librement si on le jugeait à propos. En fait, les recommandations formelles, présentées sous l'autorité de l'article 26, sont peu fréquentes (23). Il faut bien noter, toutefois, qu'elles sont loin de rendre compte de tous les cas où la plainte était fondée (1080). Souvent, en effet, celles-ci portaient sur le retard d'un organisme à agir, retard pour lequel aucune cause permanente susceptible de donner lieu à une recommandation ne pouvait être décelée et auquel notre intervention avait pu mettre fin (306 corrections obtenues

avant ou durant l'enquête). Souvent aussi la décision contestée avait pu être régulièrement révisée à la suite de représentations faites à des officiers autorisés de niveau inférieur, permettant ainsi que «justice soit rendue» au sens de l'article 25, sans que la mise en cause du chef de l'organisme ne soit requise au sens du premier paragraphe de l'article 26 (594 corrections obtenues à la suite d'une recommandation informelle).

On ne peut se surprendre que les demandes de renseignements (682) aient été satisfaites, le même jour pour 88% des cas, ni d'ailleurs que le Protecteur du citoyen se soit prononcé, le même jour sur la compétence que lui reconnaît la loi, pour 78% des demandes d'enquête (4219). Aucune des demandes d'enquête n'a été laissée sans une réponse complète, même si elle était hors juridiction.

Quant aux 3284 enquêtes effectuées, près de la moitié (45%) se sont terminées en deçà d'un mois et 80% ont été complétées en deçà de trois mois. Les enquêtes terminées au-delà de six mois ont été rares (8%). Elles témoignent du souci de justice et d'équité de l'institution. Certaines de ces enquêtes ont été reprises et poursuivies à la suite de nouveaux éléments, d'autres auprès de nouveaux interlocuteurs. Un grand nombre d'entre elles ont mené en fin de compte à une correction favorable aux citoyens.

TABLEAU 8

RÉPARTITION DES CAS EN FONCTION DE LEUR NATURE, DU TRAVAIL EFFECTUÉ, DE LA DÉCISION PRISE ET DU RÉSULTAT OBTENU, ANNÉE 1981

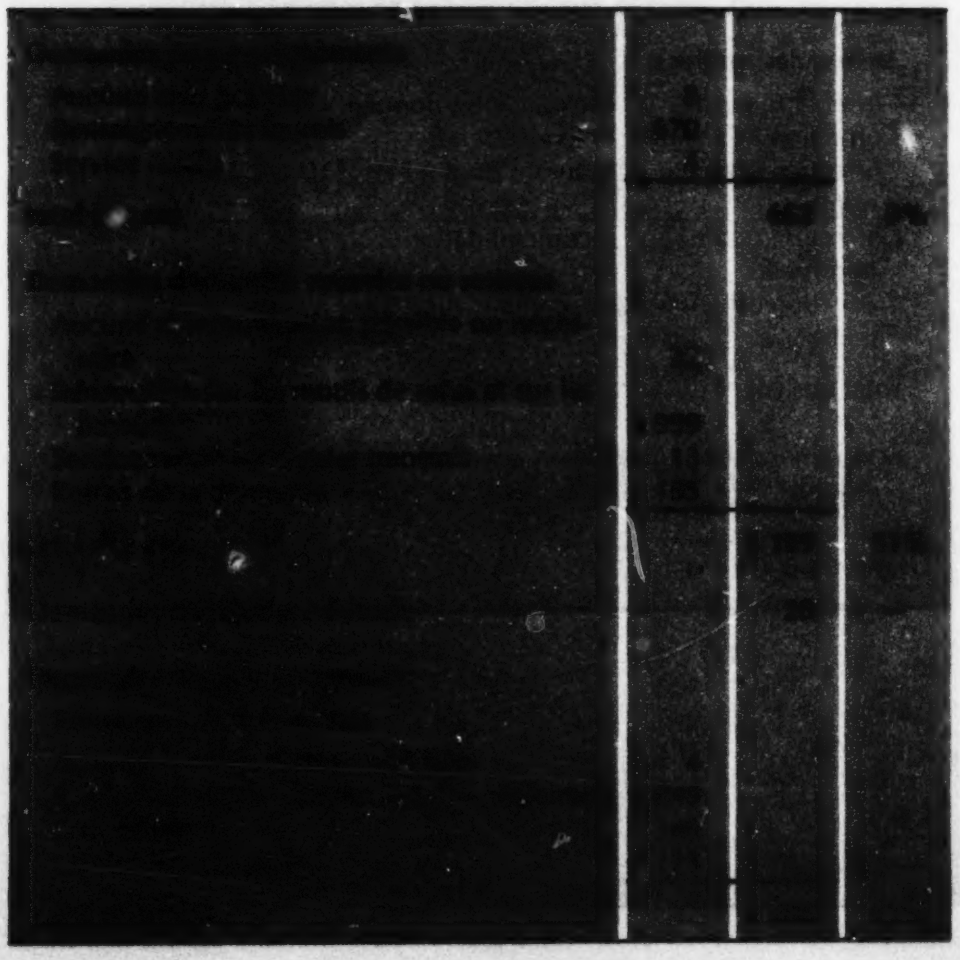


TABLEAU 8 (suite)

RÉPARTITION DES CAS EN FONCTION DE LEUR NATURE, DU TRAVAIL EFFECTUÉ, DE LA DÉCISION PRISE ET DU RÉSULTAT OBTENU, ANNÉE 1981 (suite)

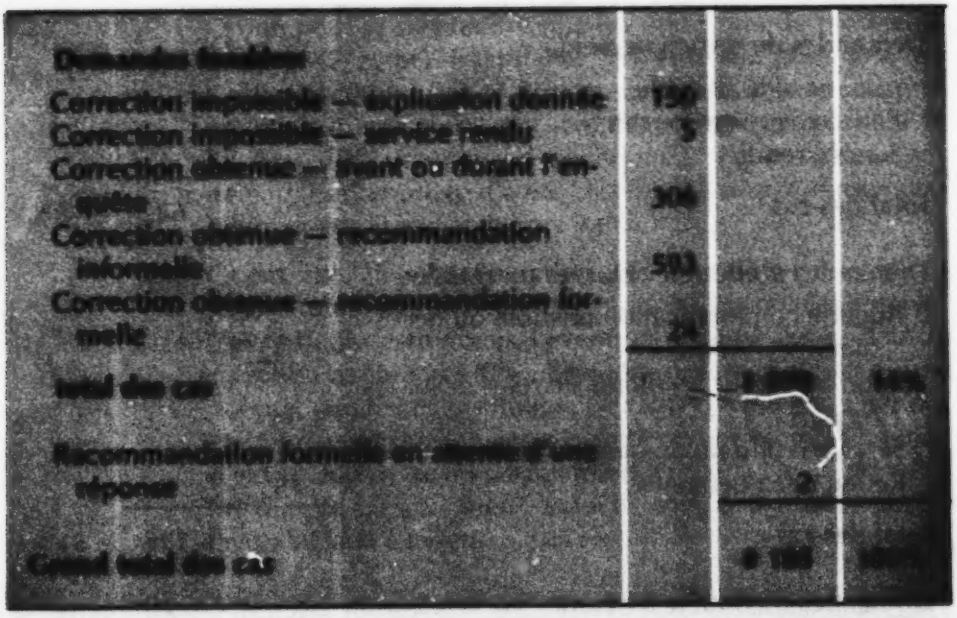
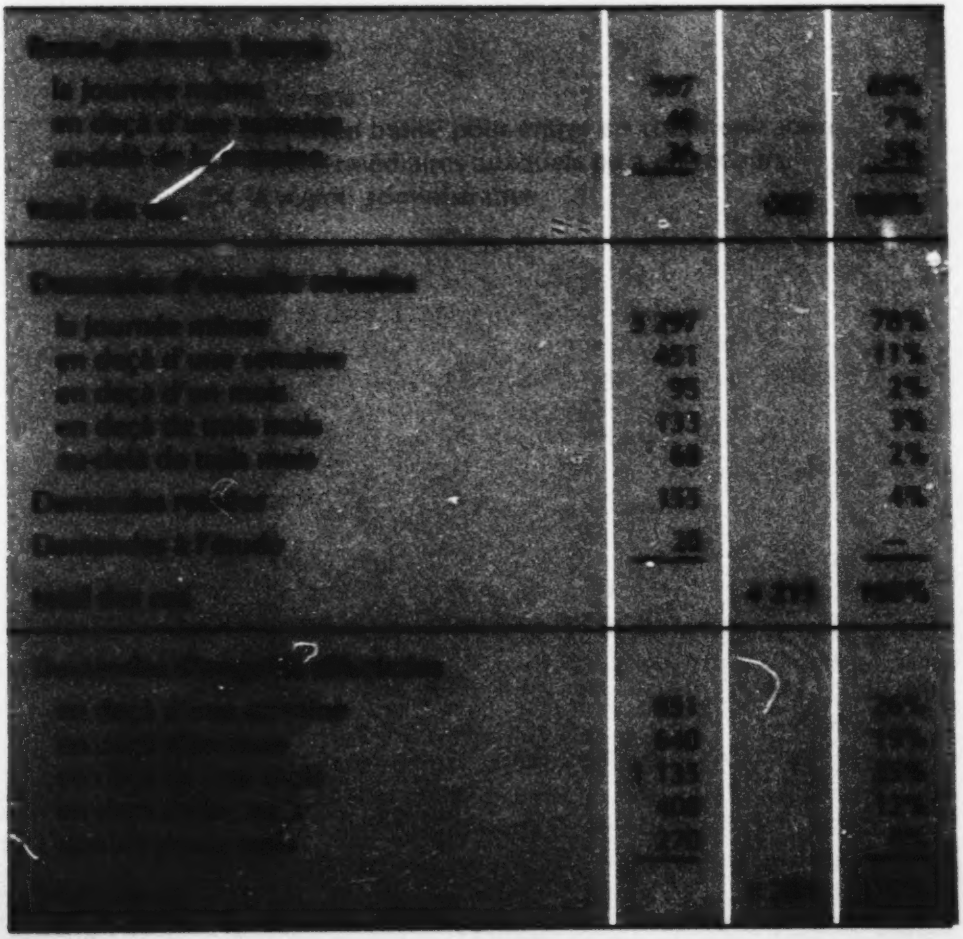


TABLEAU 9

RÉPARTITION DES CAS SELON LE TEMPS ÉCOULÉ ENTRE L'OUVERTURE ET LA FERMETURE DU DOSSIER, ANNÉE 1981



Certaines caractéristiques des personnes qui se sont adressées au Protecteur du citoyen en 1981.

Les statistiques permettent de classer la clientèle du Protecteur selon:

1- le sexe
2- la langue
3- le moyen utilisé pour entrer en communication
4- les intermédiaires auxquels on a eu recours
5- la région administrative.

1- Le sexe

62% des cas soumis au Protecteur du citoyen viennent de personnes de sexe masculin; 37% originent de personnes de sexe féminin. Le 1% qui reste provient soit de personnes morales, soit de personnes physiques s'étant groupées en vue d'une demande commune auprès du Protecteur du citoyen (tableau 10, page 44).

2- La langue de communication

En juin 1981, les francophones représentaient 82,4% de la population totale du Québec. La grande majorité des cas soumis au Protecteur du citoyen (94%) provenaient de personnes qui ont utilisé le français comme langue de communication. Il est possible que le poids du français comme langue officielle du Québec ait entraîné anglophones et allophones à communiquer avec le Protecteur du citoyen en français. Le recours à la langue française n'est donc pas une illustration certaine comme quoi plus de 90% des cas proviennent de francophones exclusivement. De toute façon, le Protecteur du citoyen accueille tous les cas, quelle que soit la langue dans laquelle s'établit la communication.

3- Le moyen de communication

Près de 80% des personnes qui se sont adressées au Protecteur du citoyen en 1981 l'on fait par téléphone. Les demandes sont donc reçues sans aucun formalisme. On pourrait même s'étonner d'une telle libéralité, face à l'article 20 de la loi qui exige que «toute personne qui demande au Protecteur du citoyen de faire enquête doit le faire par écrit, indiquer ses nom, prénoms, adressse et occupation et exposer les faits qui donnent lieu à sa demande». Mais ce serait oublier que la loi impose au Protecteur du citoyen le devoir d'assister un plai-

gnant dans la rédaction de sa plainte[1] et, en tout état de cause, lui permet d'agir de sa propre initiative[2]. Le formalisme de l'article 20 pouvait ainsi sans peine se prêter à des aménagements qui permettaient d'en réduire la portée à celle d'une mesure de protection et de support administratif, ce qui n'était manifestement que sa seule raison d'être.

4- Le recours à des intermédiaires

La très grande majorité des personnes (94%) qui se sont adressées au Protecteur du citoyen l'on fait directement. Il ne déplait pas au Protecteur que les personnes, à qui un citoyen désemparé s'ouvre de ses ennuis, aient l'idée de lui référer le cas. Il importe par contre d'éviter, «dans tous les cas où la plainte est présentée par un intermédiaire, député, avocat, parent ou autre, que le service ne serve indirectement des fins autres que les siennes, comme celle par exemple d'enquêter en vue de préparer un dossier devant être utilisé devant un tribunal ou autrement»[3]. Il s'avère donc nécessaire que s'établissent, par delà le porte-parole, des contacts directs avec l'intéressé lui-même.

5- La région administrative

C'est une curiosité bien légitime de savoir si l'ensemble des cas soumis au Protecteur du citoyen suivent la répartition territoriale de la population du Québec. On pourra en juger pour l'année 1981 par le tableau 11 à la page 46 de ce rapport.

---

(1) La Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R. 1977, c. P-32, art. 22.

(2) La Loi sur le Protecteur du citoyen, idem, art. 13.

(3) Le Protecteur du citoyen, premier rapport annuel, 1969, page 62.

On ne peut se surprendre que 84% des cas soumis au Protecteur du citoyen provienne des régions de Québec (30%) et de Montréal (54%). Il y avait alors 74% de la population du Québec dans ces deux régions. On peut se demander cependant pourquoi, dans la région de Québec, la proportion des cas (30%) en 1981 [1] ait été à ce point supérieure à celle de la population totale (16%). Cela est dû sans doute à une plus grande concentration des organismes gouvernementaux dans la région de Québec.

(1) La proportion moyenne (27%) des cas pour les années 1980, 1979 et 1978 était également supérieure à celle de la population du Québec.

TABLEAU 10

RÉPARTITION DES CAS SELON LE SEXE, LA LANGUE, LE MOYEN DE COMMUNICATION ET LE RECOURS À DES INTERMÉDIAIRES, ANNÉE 1981

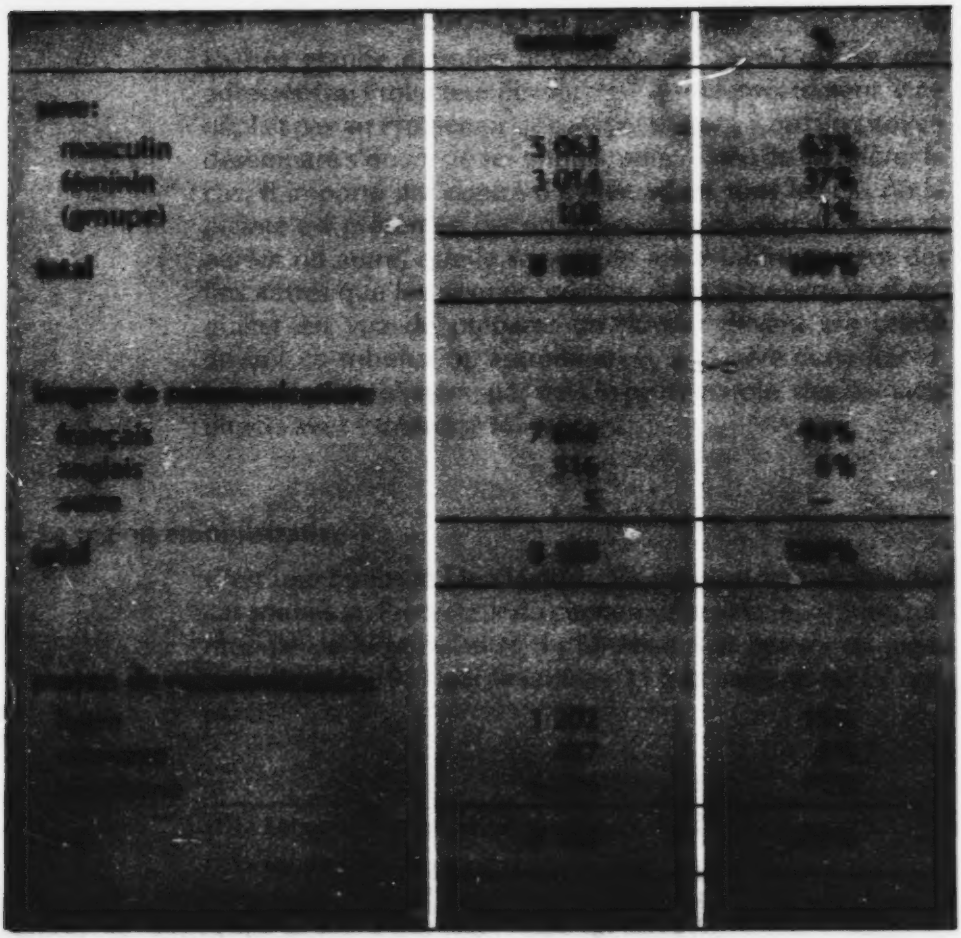


TABLEAU 10 (suite)

RÉPARTITION DES CAS SELON LE SEXE, LA LANGUE, LE MOYEN DE COMMUNICATION ET LE RECOURS À DES INTERMÉDIAIRES, ANNÉE 1981 (suite)

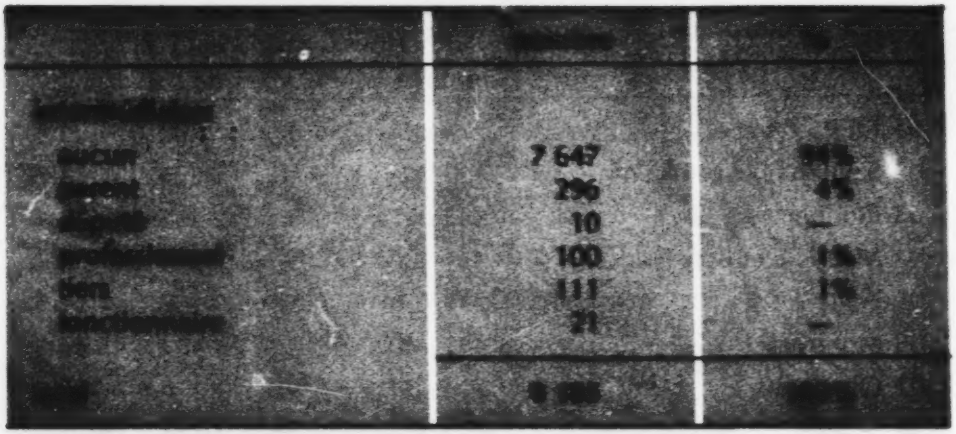
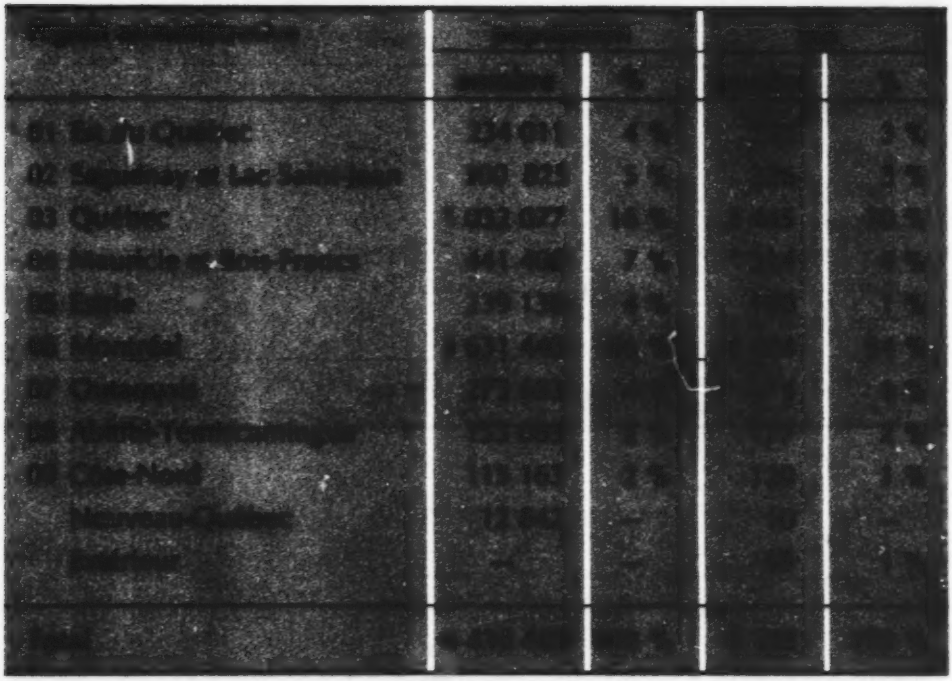


TABLEAU II

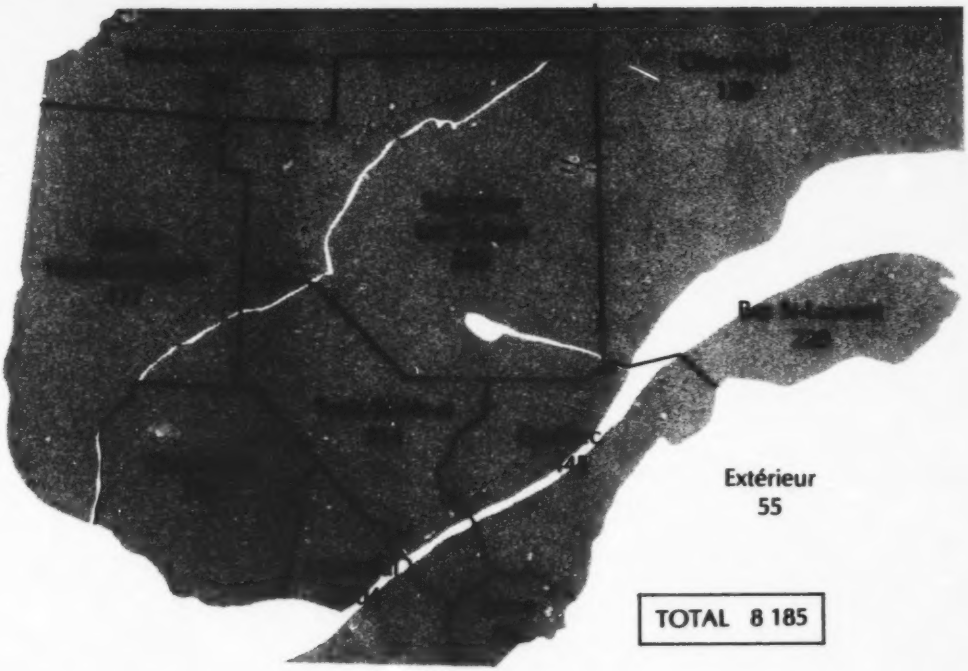
RÉPARTITION DES CAS SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE D'ORIGINE EN REGARD DE LA POPULATION DE CHACUNE, ANNÉE 1981



Source: Population du Québec et des régions administratives selon le recensement de1981, Bureau de la statitisque du Québec.

ILLUSTRATION 2

CAS SOUMIS AU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE D'ORIGINE, ANNÉE 1981



TROISIÈME PARTIE

Quelques données relatives au fonctionnement du bureau du Protecteur du citoyen en 1981

1- LES MEMBRES DU BUREAU DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1981

La direction: Luce Patenaude, protecteur du citoyen
Raymond Boulet, adjoint
Violette Caron, secrétaire

Les enquêtes: *à Québec*

Denyse Guay-Archambault, assistante
Paul-Henri Desrochers, assistant
Julien Dubé, assistant
Gérald Fournier, assistant
Marie Leblanc, assistante
Raymond Lépine, assistant
Louis-Philippe Pelletier, assistant
Paul-Émile Racine, assistant
Jacques Robitaille, assistant
André Sirois, assistant (jusqu'en août)
André White, assistant

Lucile Bérubé, secrétaire
Diane Doyon, secrétaire (jusqu'en novembre)
Marthe Gaulin, secrétaire
Denise Labelle, secrétaire (depuis novembre)
Francyne Larouche, secrétaire
Judith Loubier, secrétaire (jusqu'en juillet)
Lorraine Nadeau, secrétaire
Yvette Pagé, secrétaire

à Montréal

Michel Daoust, assistant
Francine Harvey, assistante
Frances Hudon, assistante
André Pouliot, assistant
Gilles Saint-Hilaire, assistant

Johanne Desjardins, secrétaire
Lyse Mayer, secrétaire
Maryse Papineau, secrétaire
Mariette Cailloux, réceptionniste

Les services: *à Québec*

Marcel Bégin, secrétaire administratif
France Blackburn, agente de bureau
Michèle Désiré, documentaliste
Bernard Joanette, agent de bureau (jusqu'en juillet)
Suzanne Picard, agente de bureau (depuis juillet)
Philippe Roberge, agent de bureau (depuis août)
Monique Lapointe, réceptionniste

La localisation: *bureau principal*

14, rue Haldimand
Québec
G1R 4N4

(418) 643-2688

bureau régional

5199, rue Sherbrooke est
Bureau 2931
Village Olympique
Pyramide C
Montréal
H1T 3X2

(514) 253-1944

2- RESSOURCES BUDGÉTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

A- Crédits votés par l'Assemblée nationale pour les exercices financiers suivants:

Année 1980-81 1 050 400,00 $
1981-82 1 167 400,00 $

B- État comparatif des dépenses pour l'année se terminant le 31 mars 1982

	Exercice 1980-1981	Budget 1981-1982	Dépenses[1] réelles 1981-1982
Traitements et allocations	913 898	1 083 400	1 054 079
Contrat de services professionnels	3 424	3 200	375
Remboursement de frais de perfectionnement	114	500	—
Frais de voyage et de représentation	17 040	23 500	24 811
Frais de communications (publicité et rapport annuel)	10 662	28 500	10 916
Achat de livres, revues et périodiques	3 695	4 200	5 143
Achat d'équipement	2 968	5 000	4 983
Location et entretien d'équipement	7 649	10 400	8 606
Achat de fournitures de bureau	11 197	8 700	9 027
Excédent budgétaire	79 752	—	49 460
	1 050 400	1 167 400	1 167 400

(1)Il s'agit des chiffres enregistrés au système comptable en fin d'exercice 1981-1982, mais non encore vérifiés et publiés par les autorités compétentes.